

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2049

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori SMURAGLIA, DE LUCA Michele,  
PELELLA, GRUOSSO, PILONI, LARIZZA, TAPPARO,  
ARLACCHI, BATTAFARANO e GUERZONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GENNAIO 1997

---

Norme di tutela dei lavori «atipici»

---

ONOREVOLI SENATORI. - È ormai assolutamente pacifico che gli schemi tradizionali del rapporto di lavoro subordinato, da un lato e di quello di lavoro autonomo, dall'altro, non esauriscono più la complessa tipologia dei «lavori» e soprattutto di quelli che vengono prestati in forma continuativa e che - pur in assenza di una vera e propria inserzione nell'azienda - sono soggetti comunque a varie forme di coordinazione.

Alcuni di questi lavori costituiscono, in realtà, il tentativo di eludere disposizioni vigenti in materia di lavoro subordinato e quindi è ovvio che la disciplina da applicare, ove se ne accerti la reale natura, è quella già prevista dalla normativa vigente.

Non è di questi, dunque, che si occupa il disegno di legge, che invece tiene conto del fatto che - al di là di queste ipotesi di lavoro «irregolare» - ve ne sono molte altre che esulano effettivamente dagli schemi tipici dei contratti sopra richiamati.

Si tratta della vastissima categoria dei lavori che definiamo come «atipici», pur sapendo che tale definizione, tutt'altro che pacifica, è e resta - comunque - riassuntiva e di mero comodo.

Infatti, è noto che nell'ambito comunitario, a questa definizione corrisponde una tipologia tutto sommato definita e assai ristretta, mentre il settore si va arricchendo continuamente di nuove esperienze e di nuove realtà. Talora questi rapporti sono imposti dalla stessa natura della prestazione richiesta; altre volte, essi hanno un'origine volontaria, nel senso che alcuni prestatori di queste attività le cercano proprio perchè non aspirano a lavori stabili, continuativi e sottoposti a particolari e penetranti regimi; in altri casi invece, concorrono fattori diversi, fra i quali l'interesse dell'impresa, la novità dello schema, che stenta - di per se

- a inserirsi nella tipologia tradizionale, la convenienza, quasi sempre del tutto unilaterale. Un'elencazione casistica sarebbe impossibile, anche perchè di volta in volta le singole fattispecie possono adattarsi a schemi diversi, non esclusi quelli tradizionali, a seconda di come il rapporto si instaura nel concreto, indipendentemente dalla sua qualificazione formale. Occorre però prendere atto del fatto che ormai queste ipotesi sono molto diffuse (recenti ricerche valutano intorno ai due milioni il numero dei lavoratori interessati) e talora prevalgono numericamente e quantitativamente rispetto alla tipologia classica.

E dunque, non solo il fenomeno va conosciuto, ma occorre - prima ancora di tentare di definirlo e «incasellarlo» formalmente - evitare che si risolva in una forma diffusa di precariato, nel quale, al prestatore, non competono nè diritti nè garanzie.

Il problema riguarda, in genere, soprattutto i giovani, che sono i più interessati da questo segmento del mercato del lavoro; ma anche le donne, sia quelle che cercano una prima occupazione, sia quelle che cercano di rientrare nel mercato del lavoro dopo esserne state escluse o dopo aver svolto lavoro casalingo, sono coinvolte fortemente in questo processo di «modernizzazione», che può presentare anche alcuni vantaggi, ma non può restare esente da una concreta disciplina.

In realtà, l'unico dato realmente unificante di tutte queste complesse tipologie di «lavori» è la pressochè assoluta mancanza di tutela. Con il presente disegno di legge, si cerca di cogliere soprattutto l'esigenza di fondo che a questo dato si collega.

Nella consapevolezza che il problema, nel suo complesso, ha bisogno ancora di approfondimento, di riflessione e di cono-

scenza, si evita una definizione che potrebbe essere rischiosa, indicando peraltro – senza cedere a schematismi formali – quella vasta area di attività che è compresa tra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo, non coincide nè con l'uno nè con l'altro e spesso è trattata come lavoro autonomo *tout court*.

A questa area di «lavori» si cerca di garantire una tutela minima, consistente anzitutto nell'applicazione di alcune norme attinenti alla libertà e dignità di chi presta lavoro, di alcune disposizioni antidiscriminatorie e delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e di igiene. Per tutte queste discipline, si manifesta, ovviamente, già nell'articolo 1, il limite della compatibilità con la natura del rapporto. Il che è ovvio, ché altrimenti si correrebbe il rischio di far precipitare anche le tipologie più accettabili nell'ambito del sommerso.

Si prevedono poi alcune regole di fondo, circa la forma scritta del contratto e il suo contenuto essenziale, fornendo indicazioni circa l'entità del compenso, i poteri di controllo, le modalità del recesso, la previsione di durata minima, in ogni caso in cui ciò non sia reso impossibile dalla stessa natura della prestazione richiesta, e l'obbligo di preavviso; mentre si rinvia alla contrattazione collettiva ogni determinazione circa le cause di legittima sospensione del rapporto.

Si prevede poi un diritto di preferenza, dopo la risoluzione del rapporto, qualora il committente intenda stipulare altri contratti dello stesso tipo, per coloro che non abbiano demeritato. Tenendo conto del fatto che i trattamenti di fine rapporto sono ormai previsti anche per rapporti assai diversi da quelli di lavoro subordinato, si prevede altresì la corresponsione di un'indennità finale, con alcuni limiti, sempre collegata alla natura del rapporto ed alla necessità di escludere qualunque tipo di rigidità eccessiva.

Per la disciplina previdenziale e per quella fiscale si fa riferimento alla normativa attinente a tipologie in qualche modo vicine

a quelle considerate, prevedendo peraltro, in via regolamentare, gli opportuni adattamenti, nonché una disciplina organica dei «ricongiungimenti» e delle ipotesi (probabilmente frequenti) in cui non sia raggiungibile un minimo contributivo.

Per la tutela della maternità, per la quale si configurano ostacoli evidenti ad applicare una disciplina più rigorosa, si cerca di delineare un sistema che garantisca un adeguato trattamento economico, come già previsto per le lavoratrici autonome e le libere professioniste, ma anche qui con gli opportuni adattamenti alle peculiarità del rapporto.

Si riconoscono alcuni diritti di natura sindacale e comunque associativa, rinviando alla contrattazione collettiva la determinazione di misure più penetranti e la definizione di forme nuove di rappresentanza. Si è ritenuto opportuno, invece, prevedere fin d'ora il diritto alla partecipazione alle assemblee, anche al fine di evitare «l'isolamento» di questo tipo di lavoratori.

Una parte importante del disegno di legge è dedicata alla lotta contro le elusioni delle disposizioni della legge, alle sanzioni contro rapporti fittizi o simulati, che in realtà nascondono un rapporto di lavoro subordinato. Vi è infine, una norma di favore per i committenti che decidano di far emergere dal sommerso lavori qualificati come atipici, ma in realtà semplicemente irregolari o in frode alla legge.

In questo modo, alla previsione di sanzioni per gli inosservanti (sempre di natura civilistica o amministrativa), si cerca di accompagnare anche forme di incoraggiamento e incentivazione, peraltro già in certo modo delineate anche nell'intesa per il lavoro del 24 settembre 1996, a favore di quanti intendano spontaneamente regolarizzare situazioni non corrispondenti alla effettiva natura del rapporto.

È facile rendersi conto che quella che si propone è una disciplina ancora sommaria e certamente incompleta, volta più che altro a individuare alcune forme elementari di tute-

la, alcune imprescindibili garanzie, senza recare nocumento alle ragioni di flessibilità produttiva che spesso sono alla base dei lavori atipici e che vanno seriamente considerate, quando sono oggettive e reali, cercando di evitare ogni forma di flessibilità non regolata ed ogni tendenza alla precarizzazione dei rapporti.

In questo senso, si tratta di un disegno di legge «aperto» ai contributi di studiosi ed operatori, ma anche agli apporti ed ai suggerimenti di quanti stanno sperimentando sul campo i nuovi lavori.

Da ciò la relativa «timidezza» del disegno di legge; il quale, però, potrà arricchirsi lungo il cammino, per arrivare - sperabilmente - ad un assetto sufficiente e tale da contemperare i vari interessi in gioco.

Va conclusivamente rilevato che una disciplina come quella di cui al disegno di legge non può che avere carattere sperimentale. Infatti, si è ben consapevoli anche dei rischi che questa operazione potrebbe comportare, ivi compreso quello di una più aleatoria e incerta distinzione fra lavoro ati-

pico e lavoro subordinato e magari una qualche tendenza a far rifluire nel primo schema anche tipologie che invece dovrebbero appartenere al secondo.

È dunque evidente la ragione per la quale si prevede una verifica dopo il primo biennio di applicazione, con raccolta di dati da parte del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e conseguente relazione al Parlamento. Ciò dovrebbe consentire di indicare la via di eventuali adeguamenti, ove suggeriti o imposti dall'esperienza, nonchè - all'occorrenza - di procedere ad una ridefinizione del lavoro subordinato, accompagnandolo a forme di presunzione di sussistenza, ove occorra.

La speranza è, tuttavia, che di questo non vi sia bisogno e che un concetto realistico di flessibilità «regolata» e «tutelata» possa gradualmente affermarsi anche nell'esperienza fattuale, superando progressivamente ogni resistenza e trovando nell'autonomia collettiva quelle soluzioni che una legge - necessariamente astratta - può soltanto favorire mediante interventi di sostegno.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Ai contratti che implicano una prestazione lavorativa, con carattere di continuità e in qualsiasi forma coordinata rispetto alla complessiva attività produttiva non riconducibile nè alla tipologia del lavoro nè a quella del lavoro autonomo, si applicano le seguenti disposizioni:

*a)* gli articoli 1, 5, 8, 14 e 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300;

*b)* la legge 9 dicembre 1977, n. 903, e la legge 10 aprile 1991, n. 125;

*c)* le disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro previste dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, nonchè dalla direttiva 91/383/CEE del Consiglio, del 25 giugno 1991, in quanto compatibili con la natura del rapporto.

### Art. 2.

1. I contratti di cui all'articolo 1 devono essere stipulati in forma scritta e devono indicare:

*a)* l'oggetto della prestazione;

*b)* i criteri di determinazione del corrispettivo, che in ogni caso deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro, e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva del settore o della categoria affine, ovvero ai compensi medi in uso per lo stesso ramo di attività;

*c)* i poteri di controllo del committente;

*d)* la facoltà del prestatore di lavoro di farsi sostituire da persona resa nota al committente o di lavorare in coppia, previa no-

tifica al committente, dando peraltro luogo ad un unico rapporto;

*e)* la durata minima del contratto, in ogni caso non inferiore a sei mesi, salvo che per i rapporti destinati ontologicamente a concludersi in un periodo di tempo inferiore;

*f)* la previsione di un congruo periodo di preavviso per il recesso, nonchè l'indicazione dei motivi che possono giustificare la risoluzione del rapporto;

*g)* il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione delle modalità, forme e termini di legittima sospensione del rapporto, in caso di malattia o infortunio.

### Art. 3.

1. Alla risoluzione del rapporto, qualora il committente intenda procedere alla stipulazione di un contratto di tipo analogo, per lo stesso tipo di lavoro, spetta al prestatore di cui all'articolo 1, che non abbia subito fondate contestazioni circa la prestazione e per il quale non sia stato anticipato, per ragioni giustificate ed obiettive, il termine minimo garantito del rapporto, il diritto di preferenza rispetto ad altri aspiranti.

2. All'atto della cessazione del rapporto è dovuta al prestatore una indennità pari al 10 per cento dei compensi complessivamente percepiti. L'indennità non è dovuta:

*a)* nel caso di stipulazione di un ulteriore contratto, o di prosecuzione del precedente, a seguito dell'esercizio del diritto di prelazione di cui al comma 1;

*b)* nel caso di recesso da parte del prestatore senza giustificate ragioni;

*c)* nel caso di recesso da parte del committente per ragioni giustificate e obiettive, tali da non consentire, in nessun caso, la prosecuzione del rapporto.

### Art. 4.

1. Il regime fiscale applicabile ai rapporti di cui all'articolo 1 è quello previsto dalla

lettera *a*) del comma 2 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

#### Art. 5.

1. Tutti coloro che svolgono le prestazioni di cui agli articoli da 1 a 4 sono iscritti alla gestione speciale di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Il Governo emana, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un regolamento attuativo, in armonia con i criteri generali della citata legge n. 335 del 1995 e dei decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 2 maggio 1996 numeri 281 e 282, al fine di realizzare una disciplina organica della materia, sì da consentire un equo rapporto anche con l'ente o cassa cui il soggetto sia già iscritto e disciplinare in modo adeguato la ricomposizione delle posizioni assicurative frazionate, evitando o riducendo, per quanto possibile, oneri finanziari aggiuntivi a carico dell'interessato. Il regolamento dovrà inoltre prevedere i trattamenti o gli eventuali rimborsi dovuti all'interessato, qualora non siano raggiunti, nè raggiungibili, per ragioni obiettive, i minimi contributivi previsti per le prestazioni e i trattamenti previdenziali.

#### Art. 6.

1. Competono ai prestatori di lavoro di cui all'articolo 1:

*a*) il diritto di organizzarsi in associazioni di categoria o di settore o di ramo di attività;

*b*) il diritto di aderire ad organizzazioni sindacali di settore o di categoria, nonchè ogni altro diritto sindacale compatibile con la particolare struttura del rapporto;

*c*) il diritto di aderire ad organizzazioni o associazioni anche intercategoriale, con-

ferendo ad esse specifici poteri di rappresentanza;

d) il diritto a ricevere le informazioni previste dalla contrattazione collettiva;

e) il diritto a partecipare alle assemblee indette dalle rappresentanze sindacali aziendali, all'interno delle unità produttive delle aziende.

2. Ulteriori forme di rappresentanza e di esercizio delle attività sindacali potranno essere individuate in sede di contrattazione collettiva.

#### Art. 7.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, una disciplina, in via regolamentare, del trattamento economico di maternità, commisurata alla particolare natura dei rapporti di cui alla presente legge. Tale trattamento deve comunque essere di misura non inferiore a quella prevista dall'articolo 4 della legge 29 dicembre 1987, n. 546, per la qualifica impiegatizia; lo stesso regolamento disporrà per quanto attiene alla copertura degli oneri, che in nessun caso devono gravare sulla lavoratrice interessata.

#### Art. 8.

1. Le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4 si applicano anche alle prestazioni di elevata professionalità o di particolare specializzazione che si svolgono in forma continuativa e in condizioni di autonomia, nei soli limiti del rispetto del programma generale predisposto dal committente, con connotati eminentemente personali, nonchè a quelle che si svolgono in luoghi o centri diversi dalla struttura aziendale, con utilizzo di tecnologie informatiche e di apparecchiature telematiche.



## Art. 9.

1. Il controllo sull'osservanza delle norme della presente legge compete agli organismi dell'Ispettorato del lavoro competenti per territorio. L'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 2 è punita con una sanzione pecuniaria di importo non inferiore, nel minimo, al doppio della totalità dei compensi corrisposti al lavoratore fino al momento dell'accertamento e, nel massimo, al quadruplo di tale importo. Con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti il procedimento e gli organi competenti ad applicare le sanzioni.

## Art. 10.

1. Qualora venga accertato dagli organi competenti che il rapporto costituito al sensi degli articoli 1 e 2 è in realtà di lavoro subordinato, esso si converte automaticamente in rapporto a tempo indeterminato, con tutti gli effetti conseguenti e con la perdita, da parte del committente, di ogni beneficio, sgravio o agevolazione di cui egli si trovi a godere all'atto dell'accertamento, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 36, commi terzo e quarto, della legge 20 maggio 1970, n. 300. Si applica, inoltre, la sanzione prevista dall'articolo 9.

## Art. 11.

1. Qualora il committente, che ha in atto rapporti qualificati formalmente come appartenenti alla tipologia di cui alla presente legge, decida spontaneamente di farli rientrare nello schema di cui all'articolo 2094 del codice civile, il rapporto verrà considerato come nuova assunzione, con le modalità e nelle forme di cui alla contrattazione collettiva, a tutti gli effetti, compresi eventuali benefici, sgravi o incentivi, nella misu-

ra vigente all'atto dell'attuazione degli accordi.

Art. 12.

1. Le controversie relative ai contratti di cui agli articoli 1 e 8 rientrano nella competenza funzionale del pretore del lavoro; per il procedimento, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 13.

1. Trascorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, riferisce, entro novanta giorni, alle competenti Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, sull'attuazione della legge stessa, sulla sua concreta efficacia e sugli effetti prodotti, sulla base dei dati e delle informazioni preventivamente acquisite dagli organi di vigilanza.



